



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

FACULTAD DE COMERCIO Y GESTION

GRADO EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRABAJO FIN DE GRADO
“RESPONSABILIDAD SOCIAL: EL PAPEL DE LA
SOCIOLOGÍA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE
GESTIÓN PÚBLICA”

Autor: Francisco José Sánchez Bolívar

Tutora: María del Mar Soto Moya

Junio 2020

RESUMEN

El sistema fiscal actual contempla de manera somera ciertos mecanismos que ponen de manifiesto la aplicación de la sociología fiscal, lo que perjudica la posibilidad de incidir en las políticas tributarias para obtener una mayor confianza por parte del contribuyente e incrementar la participación, y por lo tanto, recaudación.

Existen ciertas herramientas de la Responsabilidad Social y del ámbito sociológico, que utilizadas en los asuntos fiscales, avanzarían hacia una optimización de la eficacia y eficiencia de la gestión pública. De aquí la necesidad de implementarlas en los procedimientos administrativos y en las relaciones entre el Sector Público y los obligados tributarios.

PALABRAS CLAVE

Sociología fiscal, Responsabilidad Social, *compliance* tributario, cultura fiscal ética.

ABSTRACT

The actual tax system superficially provides for some mechanisms that show the application of tax sociology, which affects the possibility of using fiscal policies to make the taxpayers feel more confident about the civil service, so increase their participation, and therefore, the tax revenue.

There are some Social Responsibility and sociologic field tools if applied in fiscal matters, which would improve public management effectiveness and efficiency. For this reason, it is necessary to implement them in administrative procedures and the connections between the Public Sector and taxable subjects.

KEYWORDS

Tax sociology, Social Responsibility, *tax* compliance, ethical tax culture.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIOLOGÍA FISCAL	9
3. MATERIALIZACIÓN DE LA RELACIÓN COOPERATIVA: EL <i>COMPLIANCE</i> TRIBUTARIO.....	13
3.1. El Gobierno Corporativo como implementación del <i>compliance</i> tributario	16
3.2. Las Normas como mecanismos de gestión de la RSC y del <i>compliance</i> tributario ..	19
4. LA NECESIDAD DE SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y EL AUMENTO DE LA TRANSPARENCIA FISCAL COMO INSTRUMENTOS DE FOMENTO DE UNA CULTURA FISCAL ÉTICA EN LOS CIUDADANOS	21
4.1. Simplificación del sistema tributario	21
4.2. Transparencia del sistema fiscal: necesidad de la consecución de una mayor transparencia.....	26
5. LA EDUCACIÓN FINANCIERA COMO HERRAMIENTA DE LA SOCIOLOGÍA FISCAL A LARGO PLAZO.....	32
6. CONCLUSIONES	38
7. BIBLIOGRAFÍA	41

ABREVIATURAS

CE	Constitución Española
FMI	Fondo Monetario Internacional
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LGT	Ley General Tributaria
LTBG	Ley de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interior Bruto
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
RSO	Responsabilidad Social de las Organizaciones
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de la Responsabilidad Social de las Organizaciones (RSO) se tiende a relacionarlo con la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), puesto que su implantación en las empresas es una cuestión actual y de cada vez mayor importancia en el sector privado.

Aun así, este campo de aplicación no es exclusivo del mercado, ya que la RSO no trata únicamente de incrementar el salario de los trabajadores por encima del pactado legalmente y mejoras ciertas condiciones laborales, sino que su utilidad se puede trasladar a cualquier departamento de una organización, ya que todos van a tener un grupo de interés al cual se dirigirá su actividad.

Al mismo tiempo, aunque el Sector Público cuente con unos poderes reconocidos por el ordenamiento jurídico, las llamadas potestades administrativas, que le permiten ejercer sus funciones desde una situación de preeminencia sobre los administrados para implementar el interés general en la sociedad, tiene también unos grupos de interés a los cuales se dirigen sus actuaciones y a los que debe rendir cuentas.

La relación que pueda existir entre la Administración Pública y sus interesados será mucho más rígida que la que pueda tener una empresa y sus clientes, sin embargo, dentro de su vínculo, un funcionario, servidor o cargo públicos, podrá realizar sus funciones dentro de un marco y discrecionalidad concretos.

Así pues, existen ciertos mecanismos emanados de la RSO, que aplicados de manera correcta, pueden mejorar considerablemente la gestión pública. Estas herramientas deben utilizarse teniendo en cuenta la posición de la Administración frente al administrado, y sobre todo, incidiendo en la mejora de la relación entre estos dos para que esta sea más ágil y produzca un beneficio a los intereses de ambas partes.

Actualmente, este tipo de mecanismos tienen una especial relevancia en el ámbito fiscal, debido a su complejidad y a la envergadura del sistema tributario en nuestras vidas, pero al igual que todo sistema público, la estructura fiscal se basa en la legitimidad y confianza.

La existencia de un orden legítimo necesita de unas instituciones políticas que desde la sociedad sean consideradas como válidas y justas, con unos valores los cuales no son universales para todas las comunidades, sino que varían según el espacio temporal y físico.

Es decir, para que un sistema pueda perdurar en el tiempo, debe estar basado en unas verdades incuestionables por la sociedad que la componen, y en el caso de nuestro sistema fiscal, dichas verdades deben representarse a través de la necesidad de que los individuos participen a través de impuestos y otros tributos en unas arcas públicas gestionadas por otros individuos los cuales, elegimos de manera directa o indirecta a través del sistema legal y constitucional en el cual nos hemos conformado¹.

Aunque este es el axioma sobre el que debería basarse el comportamiento social frente a las obligaciones tributarias, buena parte de la ciudadanía cumple con ellas para evitar la posible sanción que conllevaría el incumplimiento de éstas.

Cuando una persona física o jurídica hace frente a la liquidación de un impuesto no piensa en los valores a través de los cuales nos organizamos o en la responsabilidad social como ciudadano, sino, más bien, en la necesidad de contribuir al fisco para evitar una sanción que mengüe su bolsillo.

La propia palabra «impuesto» lleva intrínseca en su carga semántica su carácter obligatorio, ya que por el contrario, no se llamaría impuesto. Por lo tanto, donde radica su verdadera legitimidad, ¿por qué es necesario pagar impuestos?

Se podrían entrar a valorar numerosos factores y características, pero en esencia, si nos queremos configurar en sociedad bajo unas instituciones que nos protejan en ciertos ámbitos, es necesario sufragar los gastos de dichas instituciones.

Luego, de manera secundaria pueden establecerse debates sobre el alcance del Sector Público y sobre qué áreas puede o debe actuar, y para ello hemos establecido una serie de estructuras políticas y democráticas para discutir y decidir sobre ello.

En consecuencia, existe la necesidad de unos estudios sociológicos en el ámbito fiscal, no solo para influir en las necesidades recaudatorias de la Hacienda Pública, sino también para transmitir a la ciudadanía el por qué es necesario hacer frente a las deudas tributarias.

¹ Max Weber, considerado padre de la sociología (aunque él no se percibía a sí mismo como sociólogo), fue fundador de los estudios modernos de la Administración Pública. En su obra *The Theory of Social and Economic Organization* desarrolla la idea de la legitimidad de los sistemas políticos. Se puede conocer más sobre el concepto de legitimidad de Max Weber en ORO TAPIA, L.R.: «La idea de legitimidad en Max Weber, Carl Schmitt y Guglielmo Ferrero», *Boletín jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, N°5, 2002.

Pero aplicar la sociología al ámbito fiscal no es nuevo, sino que tiene ya muchas décadas de recorrido².

Otra aplicación mucho más cercana y adaptada a la realidad fiscal han sido los planes de prevención del fraude fiscal, en los cuales se incidía en la necesidad de fomentar un cumplimiento tributario de manera voluntaria, y no únicamente a base de férreos controles, miedo y represalias económicas.

El informe de reforma de la Ley General Tributaria (LGT) del año 2001 señalaba la necesidad de sustituir medidas de disuasión por medidas de prevención, es decir, abandonar el carácter represivo de la Agencia Tributaria, a través de la cual se imponían grandes sanciones económicas con un efecto ejemplificador, y sustituirlo por esfuerzos orientados a evitar el incumplimiento de las deudas tributarias antes de la finalización del periodo para hacer frente a la obligación tributaria.

El hecho de que el contribuyente participe activamente y de manera fiel con sus responsabilidades fiscales supone un ahorro importante para la Administración. El control posterior lleva aparejado un gasto en inspecciones tributarias y en procesos litigiosos, que en muchas ocasiones, son negativas para la Administración y genera aún más gasto público.

Pero sobre todo, el ahorro se consigue en la participación del ciudadano en el sistema fiscal, lo que aumenta la recaudación. En otras palabras, fomentar la cooperación entre la Administración y el administrado.

La cooperación consiste en la actuación conjunta entre dos o más individuos o entidades para conseguir un fin común. En el caso de la cooperación tributaria entre la Administración y el administrado, y como en cualquier otro supuesto, es primordial que ambas partes participen en la consecución de dicho objetivo.

La colaboración es una materia ya legislada con el nacimiento de la LGT, pero en el año 2015 se reformó su artículo 92.2, introduciendo la posibilidad de instrumentar esta colaboración para

² Quién no ha escuchado alguna vez aquello de «Hacienda somos todos», pues su origen se remonta al año 1978 a través de una campaña publicitaria encargada por el entonces Ministro de Hacienda, Fernández Ordóñez. Este eslogan aparece con el nacimiento de nuestra actual Constitución y de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Y sin duda, este es uno de los mayores hitos de la legitimidad de los impuestos a través de un mensaje donde se tienen en cuenta los valores que representan nuestra sociedad.

obtener una cooperación con diferentes entidades e individuos para potenciar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Esta cooperación busca que, por un lado, la Administración tributaria obtenga aquello para lo que está configurada, la recaudación correspondiente a cada persona según su capacidad económica y de acuerdo con el ordenamiento jurídico, mientras que la persona en cuestión, ya sea física como jurídica, pueda avanzar hacia el mismo fin que la Administración, hacer frente a su deuda tributaria³.

Para ello, mientras que la Administración obtiene los recursos de manera mucho más fácil y transparente, el administrado trabaja en un marco legal con una mayor seguridad jurídica, la cual garantice que tiene los medios para poder contribuir a la Hacienda Pública, como son unas normas jurídicas de calidad y con facilidad para su aplicación o con la posibilidad de discutir jurídicamente dicha aplicación para casos concretos, y por consiguiente, un sistema alternativo al actual para resolver los conflictos a través de Administraciones mediadoras, por ejemplo⁴.

Luego, en ambos casos, el fin es el mismo, el pago de impuestos.

De tal modo, que la cooperación podremos establecerla cuando tanto contribuyente como Administración busquen el mismo fin, y en el caso contrario, para todos aquellos ciudadanos que busquen realizar una actividad económica fuera de la legalidad o de los ojos de la Agencia Tributaria, habrá que explicarles la necesidad de su participación en el sistema fiscal y la importancia de contribuir a las arcas públicas.

Esta es, precisamente, la cuestión sobre la que radica el presente trabajo, cuyo objetivo es analizar los principales mecanismos de la sociología aplicados a la gestión pública, y en concreto, al sistema fiscal, para presentar un modelo tributario que, en un trato con el administrado, no solo optimice su atención y eficacia en los procedimientos, sino que, además, tanto de manera directa como indirecta, incremente la recaudación tributaria, con base en el establecimiento de un mayor confianza y legitimidad.

³ MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «El modelo de relación cooperativa y las buenas prácticas tributarias», *Revista de Contabilidad y Dirección*, Vol. 25, 2017, pp. 81-93.

⁴ MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «El modelo de relación cooperativa... *ob. cit.*, pp. 83-84.

Apuntando a este objetivo principal, el trabajo se presenta en cuatro epígrafes, comenzando por el análisis del concepto de sociología fiscal y cómo esta se puede aplicar, con ciertas herramientas, para aumentar la cultura ético tributaria de la sociedad a la que va dirigida.

Posteriormente, nos centramos en el *compliance* tributario como esquema de cumplimiento cooperativo aplicado a las organizaciones del sector privado para hacer frente a sus deudas tributarias y potenciar los beneficios de las relaciones entre el Sector Público y los contribuyentes. Dicho modelo de prevención de riesgos fiscales engloba ciertos mecanismos más concretos, como son el Gobierno Corporativo y la normalización, cada cual abarcado en un subepígrafe.

Continuando con el fomento de la cultura ético tributaria, en el tercer epígrafe se manifiestan mejoras por parte del Sector Público, necesarias para aumentar la confianza del sistema fiscal y la participación del obligado tributario en este, de cara a ayudar en la mejora de la implementación de la relación cooperativa entre Administración y administrado.

Finalmente, y como último epígrafe, se plantea la educación financiera a modo de mecanismo de la sociología fiscal con mayor proyección, siendo decisivo el conocimiento del sistema tributario por parte de la sociedad para luego poder participar activamente en él.

2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIOLOGÍA FISCAL

La sociología fiscal busca esclarecer cuáles son los procesos sociales y económicos a través de los cuales se producen las realidades fiscales, ya que, para orquestar cualquier política pública, ya sea fiscal o no, hay que tener en cuenta la sociedad a la cual se dirige⁵.

Por lo tanto, la sociología fiscal es un instrumento clave para que los gestores políticos y públicos puedan establecer las medidas necesarias dentro del Sector Público en general, y más específicamente en el sistema fiscal de cualquier Administración Pública.

En este ámbito de estudio existe un objetivo primordial consistente en investigar las relaciones sociales que se materializarán en la recaudación por parte de la agencia tributaria

⁵ PASTOR ARRANZ, L.: «Metodología de la sociología fiscal: enfoque internacional en la investigación sociológica», en GONZÁLEZ GARCÍA, E., GARCÍA MUÑIZ, A., GARCÍA SANSANO, J. e IGLESIAS VILLALOBOS, L. (coords.): *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*, ACMS, Toledo, 2016, p. 312.

correspondiente, y por lo tanto, debe observar la relación entre los contribuyentes y la Administración⁶.

El aprendizaje obtenido a través de las investigaciones sociológicas fiscales ayuda enormemente a los gestores públicos a la hora de interpretar las respuestas sociales ante el establecimiento de tributos y gravámenes fiscales, conociendo así la percepción de cada ciudadano y sociedad ante su imposición y como se pueden configurar para aumentar la recaudación.

La sociología fiscal, atendiendo a diferentes disciplinas, desde la psicología hasta el derecho y la economía, entre otras, puede ayudar enormemente a nuestro sistema fiscal a ser más eficaz y eficiente en la obtención de los ingresos públicos procedentes de la recaudación.

La historia fiscal de un país condiciona el comportamiento de la sociedad, por lo tanto, no puede entenderse una cultura sin conocer como ésta se relaciona con el Estado a través de sus obligaciones tributarias. El sistema fiscal afecta también a todo proceso industrial y económico, por lo que la historia económica se conforma según las decisiones fiscales de los organismos públicos.

De modo que, tanto la historia de un país, como la economía, sociedad y cultura, están supeditadas a las actuaciones administrativas del Sector Público. Desde la sociología fiscal se intenta esclarecer cuales son los impulsos que culminan en la redistribución de la riqueza por medios fiscales.

Por esta razón, es necesario abordar la fiscalidad desde puntos diferentes al Derecho o la Economía, entendiendo que una actuación administrativa modifica el comportamiento social y la forma en la cual los individuos se relacionan. Es preciso plantear la fiscalidad desde un punto de vista global y transversal, entendiendo que las políticas tributarias interfieren en la vida de las personas⁷.

De esta manera, y objeto de este trabajo, vamos a abordar diferentes variables socio-fiscales, determinando su situación y proponiendo mejoras para poder aumentar así la recaudación

⁶ PASTOR ARRANZ, L.: «Metodología de la sociología fiscal... *ob. cit.*, p. 313.

⁷ NÚÑEZ, C.A. y FUSCO, M.: «La importancia de la sociología fiscal en el contexto actual», *Revista Movimiento*, N°6, 2018, p. 32.

tributaria de cara a acabar con un problema nuclear en nuestra política fiscal, como es la situación de déficit público.

La RSO es básica en este ámbito, ya que supone, además de cumplir con las obligaciones legales y las normas internacionales en vigor, complementar mecanismos para mejorar las condiciones legales que se puedan establecer, siguiendo unos objetivos éticos o morales, más allá de los mínimos legales que puedan establecerse.

Es por ello, que una empresa que incorpore la RSO en su estructura, habilitará mejoras también en la administración fiscal de la sociedad, no solo atendiendo a las normas tributarias, sino también a las recomendaciones de los organismos públicos y trabajando activamente con ellos en los procedimientos administrativos de índole tributaria.

Pero, la RSO no es un instrumento meramente privado, sino que sus principios pueden incorporarse también a los organismos públicos. La anticipación y predisposición del Sector Público, un contacto continuo y cercano, y la búsqueda de objetivos comunes, debe ser una prioridad en una Administración donde se implemente la RSO.

Se deben buscar maneras ajenas a la coerción para que los contribuyentes hagan frente a sus deudas y obligaciones tributarias. Un ejemplo cada vez más extendido en las Administraciones, como herramienta introducida en los instrumentos de *soft law*, son los *nudges*, utilizados para «modificar el comportamiento de los ciudadanos»⁸.

Los *nudges* son instrumentos de política pública, consistentes, en «cualquier aspecto de la arquitectura de la elección que modifica de forma previsible el comportamiento de la gente sin prohibir ninguna opción ni modificar de forma significativa los incentivos económicos»⁹.

Es decir, son instrumentos que alteran el comportamiento de los individuos sin ostentar un carácter coercitivo. Se le presentan opciones a la persona, dejando total libertad para actuar, pero poniendo en relieve la opción más beneficiosa, de manera que el sujeto decide entre unas preferencias simplificadas¹⁰.

⁸ SOTO MOYA, M. M.: «Los códigos de buenas prácticas tributarias: beneficios de adhesión», *Forum fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, N°258, 2019.

⁹ THALER, R. y SUNSTEIN, C.: «Nudge: Improvising Decisions About Health, Wealth, and Happiness», *Constitutional Political Economy*, N°19, 2008, pp. 356-360.

¹⁰ UNIÓN EUROPEA. *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integrar los nudges en las políticas europeas»*. Diario Oficial de la Unión Europea C 75, de 10 de marzo de 2017, pp. 28-32.

Los *nudges* complementan a los instrumentos tradicionales utilizados para modificar el comportamiento de los individuos (información y sensibilización, incentivo económico, legislación y ejemplaridad), aplicándose al ámbito más emocional de la persona.

La aplicación de estos mecanismos es todavía incipiente, no solo por su reciente conocimiento y poca investigación, sino también por sus posibles efectos negativos. Sus resultados dependen de la manera en que estos se utilicen, por lo que una acción negligente o dolosa puede provocar una alteración perjudicial en el comportamiento de la sociedad.

La ética de estas herramientas que alteran el comportamiento es más que cuestionable, ya que se basan en el deseo de la sociedad o el individuo al que se focaliza, por lo que la línea entre la manipulación y la información es muy fina. Asimismo, no conocemos la duración de sus efectos ni si la alteración del comportamiento puede ocasionar de manera indirecta otras acciones perjudiciales en otros ámbitos.

Sin duda, los *nudges* pueden ser un mecanismo muy útil para la implantación de las políticas públicas, y sobre todo, de las políticas tributarias, las cuales están muy influenciadas por el comportamiento general de la sociedad y sobre la forma de percibir los tributos. Así pues, con un estudio minucioso de sus efectos, en un futuro no muy lejano, los *nudges* pueden convertirse en una pieza clave de las políticas fiscales.

En relación a estas herramientas públicas, el posible enjuiciamiento de la normativa y el sistema tributario es un ejercicio de relación colaborativa entre la ciudadanía y la Administración. En aras de obtener un sistema «justo», con un término medio entre las necesidades recaudatorias de la Agencia Tributaria y los intereses particulares de los contribuyentes, debe desarrollarse la normativa tributaria en este sentido.

El orden tributario es «el conjunto de normas que establecen y regulan los tributos»¹¹, por lo tanto, enjuiciar este conjunto de normas desde un punto de vista ético, es lo que llamamos ética tributaria.

Una cultura ético tributaria favorece, por un lado, poner en conocimiento del Sector Público el punto de vista de la sociedad, y por otro lado, que los individuos conozcan la obligación de

¹¹ MARTÍN OVIEDO, J.M.: «Reflexiones sobre Ética Fiscal», *Revista de Economía Política*, N°61, 1972, p. 130.

participar en el global de los tributos, para que la Administración pueda actuar en pro de las necesidades de la sociedad en la cual nos conformamos.

Si esta cultura se implementa en el conjunto de las mentes, se puede participar de manera más correcta en el sistema fiscal, lo que ayudaría a la Hacienda Pública a intervenir a través de otras estrategias, pudiendo reducir los instrumentos coercitivos y de control férreo que actualmente se emplean.

Aunque esto se encuentra todavía muy lejos de ser una realidad, es necesario que tanto desde la Agencia Tributaria, como desde la sociedad, se trabaje hacia un sistema en el cual todos los componentes se sientan integrados y participen en él sin la necesidad de unas normas tan estrictas como las actuales.

3. MATERIALIZACIÓN DE LA RELACIÓN COOPERATIVA: EL *COMPLIANCE* TRIBUTARIO

Desde el Sector Público nos encontramos con la necesidad de unos ingresos para poder hacer frente a las obligaciones de gasto que son aprobadas por el seno del poder legislativo. Es de vital importancia, por lo tanto, la disposición de instrumentos para que las empresas hagan frente a su deuda tributaria de manera eficaz, atrayendo el mayor número de ingresos posible.

Por el lado contrario, las organizaciones privadas, sobre todo las más voluminosas, pueden encontrarse con la complejidad de hacer frente a sus deudas tributarias, más si cabe, cuando sus sedes están localizadas en varios países y abarcan grandes regiones, algo habitual en un mundo tan globalizado como el actual.

Fruto de la cooperación a la que anteriormente hacíamos referencia, y gracias a una sociedad cada vez más comprometida con indicadores que van más allá de los económicos, que comprenden unos principios morales y valores sociales incluidos en el concepto de la responsabilidad social corporativa, se configuran herramientas como el *compliance* tributario, cuyo principal objetivo es la «prevención del incumplimiento jurídico-tributario de las empresas que desean trabajar con la mayor seguridad jurídica posible»¹².

¹² PAREJA GARCÍA, B.: «El tax compliance y el cumplimiento tributario: nuevos retos empresariales», *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)*, N°12, 2018, p. 153.

De tal manera, a través de un esfuerzo de ambas partes, se erige un camino donde confluyen los intereses todos los interesados.

Para ello, desde las administraciones deben incorporarse mecanismos de confianza, es decir, medidas para que los obligados tributarios conozcan cómo se gestionan las cuentas públicas y cómo se puede participar en ellas.

Entre las exigencias de las empresas puede destacarse la necesidad de seguridad jurídica, una celeridad de los procedimientos tributarios, así como la resolución de conflictos litigiosos derivados de ellos, transparencia del Sector Público y buen gobierno.

En este sentido, las organizaciones privadas precisan realizar un importante esfuerzo para el logro de una relación de cooperación con la Administración, si bien del esfuerzo de ambas partes resultan beneficios que no son baladíos.

A fin de cuentas, el *compliance* tributario «no se reduce a cumplir con unos requisitos establecidos externamente. Es también una forma de demostrar el compromiso de una organización con el cumplimiento tributario, compromiso que será perceptible y percibido por las Administraciones tributarias como por los consumidores, proveedores, inversores, accionistas, y, en general, por el amplio abanico de partes interesadas que se relacionan con la empresa»¹³. En otras palabras, el *compliance* tributario, como parte de la RSC, busca satisfacer e informar las expectativas de los *stakeholders* o grupos de interés.

Asimismo, hay una tendencia a la introducción de responsabilidades tributarias en los órganos de gobierno de las entidades, lo que se denomina como buen gobierno corporativo fiscal¹⁴.

El buen gobierno, siendo subíndice o apéndice del *compliance* tributario, es la base que regula el funcionamiento de cualquier institución.

La importancia y dedicación cada vez mayor de los asuntos tributarios en los órganos de gobierno de las empresas generan la incorporación de instrumentos, como los Códigos de Conducta.

¹³ SÁNCHEZ MACÍAS, J.I. y LEO CASTELA, J.I.: *Compliance tributario para pymes según la Norma UNE 19602*, Aenor, Madrid, 2020, p. 11.

¹⁴ IGLESIAS GÓMEZ, J.V. y COBOS GÓMEZ, J.M.: «“Compliance” en materia tributaria», en ALCOLEA CANTOS, J.M. y PARDO PARDO, J.M. (coords.): *Defensa Corporativa y “Compliance”*, Aranzadi Editorial, Navarra, 2019, p. 1.

Desde organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) se ha impulsado la aplicación de un Código de Buenas Prácticas dirigido a los Estados¹⁵, para garantizar la transparencia fiscal, que viene a justificarse en la seguridad jurídica y en la claridad normativa, con el fin último de atraer inversión extranjera con un componente esencial de economía sostenible.

Por otro lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha promovido un Código de Buenas Prácticas dirigido a empresas privadas, primordialmente a aquellas de índole transnacional. Entre las características que se presentan, destacan la recomendación de tratar a estas grandes empresas de manera diferenciada al resto, ya que suelen ser un pequeño número del tejido empresarial de los países, pero suelen mover grandes cantidades monetarias, lo que repercute de manera significativa en las arcas públicas, en la economía y en la sociedad del país.

El poder de las grandes empresas se concentra en dos principales pilares. Por un lado, su alta capacidad para deslocalizarse o potenciar sistemas de ingeniería fiscal que favorecen la elusión fiscal, y por lo tanto repercute en la recaudación del Sector Público. Y, por otro lado, la posibilidad de cuestionar las decisiones que pueda sostener las Administraciones de índole tributaria.

En suma, los Códigos de Buenas Prácticas que se implementan en las empresas, no solo sirven como instrumentos para su estrategia fiscal, eje fundamental de cualquier responsabilidad social corporativa, sino que, además, se adecúa como pieza clave en la relación cooperativa entre la Administración tributaria y la persona jurídica.

Es el nexo de unión, el «contrato», a través del cual se confieren entre sí, confianza y legitimidad, las organizaciones privadas y el organismo tributario. De esta manera, al igual que la Agencia Tributaria se desliga de ciertos comportamientos que puedan perjudicar al interesado, la empresa debe evitar ciertas conductas que puedan repercutir de manera negativa en el Sector Público, como puede ser la evasión o elusión fiscal, o la utilización de sociedades instrumentales en los mecanismos de ingeniería fiscal a través de terceros países o paraísos fiscales.

¹⁵ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: *Code of Good Practices on Fiscal Transparency. Declaration of Principles*, 1998.

3.1.El Gobierno Corporativo como implementación del *compliance* tributario

En definitiva, la relación cooperativa supone «una forma de relación entre la Administración y los contribuyentes basada en la confianza y comprensión recíprocas y en la transparencia», con la finalidad última de «incrementar la eficacia del ordenamiento tributario y la certeza normativa en favor de las empresas»¹⁶.

Para la consecución de una buena relación cooperativa, nos encontramos con el informe sobre los Principios del Gobierno Corporativo del G20 y de la OCDE¹⁷, documento que «ayuda a los legisladores a evaluar y mejorar el marco legislativo, reglamentario e institucional del gobierno corporativo» para implementar herramientas utilizada, no solo por el Sector Público, sino también por parte de inversores y otros actores de índole privada.

Su primera publicación data de 1999, y este informe en concreto, realizado entre los años 2014 y 2015, es una revisión de los Principios establecidos en el año 2004. En dicho documento se les proporciona a los agentes implicados en el desarrollo tributario de cualquier economía, una serie de incentivos para realizar sus actividades dentro de un marco dotado de controles y contrapesos. Estos principios se centran en las grandes empresas que cotizan en los mercados financieros.

Estos principios, de índole voluntaria, busca identificar aquellos objetivos necesarios para las organizaciones y dar diferentes vías para poder alcanzarlos, adaptando sus estrategias y tácticas a estos fines.

Por parte de las Administraciones Públicas, se les aconseja la implementación de un marco regulatorio flexible, sencillo y eficiente, para la adaptación de los intereses tributarios privados.

Estos principios, como sus propias actualizaciones dejan entrever, son revisados continuamente a los cambios producidos en la economía y sociedad, para mantener utilidad como instrumento para organismos públicos y privados.

¹⁶ SANZ GÓMEZ, R.J.: *La “relación cooperativa” entre la Administración Tributaria y las grandes empresas: análisis de la experiencia española* (Tesis doctoral, Universidad de Sevilla), 2014. Disponible en <https://idus.us.es/handle/11441/74114>. Consultada el 10/05/2020.

¹⁷ OCDE: *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*, Editions OCDE, 2016.

Como en los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20 se explica, estas herramientas, «en la medida en que se consideren aplicables, también pueden resultar una herramienta muy útil para mejorar el gobierno corporativo de empresas no cotizadas».

Al igual que puede ocurrir con la responsabilidad social corporativa, la implementación del Buen Gobierno corporativo en todas las esferas de la gran empresa suele ser más sencillo y el coste, aún siendo alto a nivel económico, no suele suponer un porcentaje de inversión disparatado. En cambio, es imperioso que la pequeña y mediana empresa también adquiera e implante estos principios en sus respectivas estructuras.

Ni el Gobierno Corporativo ni otras herramientas que componen el *compliance* tributario deben quedarse únicamente en la esfera de la gran empresa, por dos sencillas razones.

Por un lado, aunque las grandes empresas supongan una gran aportación de ingresos tributarios a las arcas públicas, y sus decisiones puedan influir directamente sobre las administraciones, no debemos olvidar el volumen de la pequeña y mediana empresa en el tejido productivo.

Según datos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo¹⁸, a 31 de enero de 2020, el 99,83% de las empresas de nuestro país son Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs), destacando que el 54,36% del global de las empresas son PYMEs sin asalariados, lo que equivaldría a trabajadores autónomos sin empleados a su cargo.

Asimismo, las medianas empresas suponen el 0,87% del total y las pequeñas empresas suponen el 5,36%. Lo que cabe destacar que el 93,61% son microempresas o autónomos¹⁹.

Ahora bien, de todas las empresas, las grandes generan en España el 34,60% de empleo, mientras que las PYMEs emplean al 55,57%, y los autónomos sin empleados solo equivalen al 9,82% del tejido laboral.

¹⁸ DIRECCIÓN GENERAL DE INDUSTRIA Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA: *Cifras PyME. Datos enero, 2020*.

¹⁹ Hay que aclarar, que se considera gran empresa a aquella que supera los 250 empleados, mediana a aquella que da entre 50 y 249 empleos, pequeña empresa en la cual trabajan entre 10 y 49 personas y microempresas a las cuales tienen en nómina entre 1 y 9 trabajadores.

En el caso de Estados Unidos, en el año 2016, son las pequeñas empresas²⁰ las que generan el 47,3% del empleo global, mientras que el resto del empleo es producido por las empresas con 500 o más empleados²¹.

En la Unión Europea nos encontramos un panorama muy parecido al de España, ya que las pequeñas y medianas empresas suponen alrededor del 99% de las instituciones privadas, dando trabajo a unas dos terceras partes del total de empleados.

Por lo tanto, podemos establecer a España y a gran parte de los países de la Unión Europea (UE) y de la OCDE como países donde las grandes empresas tienen poca relevancia en el mercado laboral y en el peso de la economía. De tal manera, gran parte de la recaudación llega a la Hacienda Pública a través de organizaciones que no son grandes empresas.

Y, por otra parte, las PYMEs son más vulnerables y necesitan de mayores herramientas y ayuda por parte del Sector Público. Debido a su pequeño tamaño y recursos.

Suelen necesitar de grandes inversiones, que frecuentemente provienen de endeudarse, para poder escalar e internacionalizarse, lo que provoca, en términos generales, una disminución de la productividad. Su pequeño tamaño es un obstáculo también para sus resultados. En España, la deuda empresarial en el año 2016 alcanzó el 102% del Producto Interior Bruto (PIB), y no es necesario retroceder mucho en el tiempo para recordar la devastación empresarial y laboral provocada por la crisis de 2007, con la deuda privada como causa clave de esta caída del PIB español²².

Por lo tanto, allanar el camino a las PYMEs y autónomos para que puedan ser partícipes de los beneficios del *compliance* tributario, es un objetivo más que necesario. No solo por sus menores recursos, sino también porque no existe organización con más facilidad de elusión fiscal que una pequeña empresa o un autónomo, al mismo tiempo, que, si toda empresa incurre en unos costes fijos en concepto de asesoría, sobre todo fiscal, a éstos les supone todavía un mayor esfuerzo a la hora de hacer frente a sus obligaciones tributarias.

En resumen, es importante pensar en mecanismos de *compliance* tributario, además de para las grandes empresas, también para las piezas decisivas de nuestro puzzle social y económico. Estos,

²⁰ En Estados Unidos se considera pequeña empresa a la que tienen menos de 500 empleados.

²¹ STATISTICS OF UNITED STATES BUSINESSES: *Annual Data Tables by Establishment Industry*, 2016.

²² MAUDOS VILLARROYA, J. y FERNÁNDEZ DE GUEVARA, J.: *Condiciones financieras de las empresas españolas: Efectos sobre la inversión y la productividad*, Fundación BBVA, Bilbao, 2020, pp. 26-36.

si de por sí deben ser fáciles de comprender, deben serlo aún más debido al conglomerado social al cual nos enfocamos, ya que sus medios son más escasos. La accesibilidad y coste moderado deben primar para su implementación.

Quizás, en este sentido, el mejor método sea la educación fiscal, la cual se aborda más adelante.

3.2.Las Normas como mecanismos de gestión de la RSC y del *compliance* tributario

La relación cooperativa ha establecido una serie de instrumentos que podrían fomentar la desigualdad en cuanto al trato fiscal aplicado a las empresas, ya que, aunque para las grandes empresas y las Administraciones Tributarias, el *compliance* fiscal les proporciona grandes ventajas, para las PYMEs y los trabajadores autónomos, el alcance de estas medidas puede ser, en algunos casos, inalcanzables²³.

Para eliminar cualquier tipo de trato desigual, de manera que se puedan implementar los mecanismos del *compliance* tributario a cualquiera organización, nos encontramos con la Norma UNE 19602, la cual se basa en el Gobierno Corporativo y en la ética y responsabilidad de las empresas.

A través de esta norma, se establecen una serie de estándares de ámbito técnico en materia tributaria para facilitar a la organización a la cual se le aplica instalar un sistema de gestión de *compliance* tributario eficaz.

Conviene aclarar que los procesos de normalización son mecanismos del *soft law*, al igual que los *nudges* a los cuales se hicieron referencia anteriormente. Las Normas tienen un carácter exclusivamente voluntario y su elaboración está realizada por expertos representantes del sector o sectores a los cuales se pretende dirigir la Norma, es decir, se trata de una regulación propia de los integrantes del ámbito, lo que favorece adaptar su desarrollo con mayor precisión a la realidad.

Las normas técnicas son piezas fundamentales para poder identificar aquellas organizaciones que cumplen con los requisitos de la responsabilidad social en diferentes ámbitos. Éstas pueden

²³ MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, J.: «La Relación Cooperativa como Modelo de Administración Tributaria: su aplicación en la administración tributaria española», *Consejo General de Economistas de España* 11/2018, p. 39.

contener recomendaciones o requisitos, siendo las primeras orientaciones para las empresas, y las segundas, exigencias que deben ser ejecutadas por la organización para poder certificar su cumplimiento.

Las normas técnicas de requisitos tienen un objetivo principal, distinguir a aquellas organizaciones que tengan reconocida la norma en cuestión, de manera que los grupos de interés puedan identificar, con mayor garantía, que la empresa cumple con aquellas disposiciones que la norma recoge.

La Norma UNE 19602 sobre sistemas de gestión de *compliance* tributario, es una norma de requisitos, la cual entra en vigor por Resolución de 1 de marzo de 2019, de la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa. Con esta Norma se pretende trasladar el concepto de RSC al riesgo asociado con el cumplimiento de las obligaciones tributarias, de manera que las empresas dispongan de un sistema de *compliance* fiscal para identificar y gestionar los posibles riesgos tributarios²⁴ a los cuales dicha empresa puede hacer frente.

Como solución a este riesgo, la Norma UNE 19602 propone la creación de un Comité de *compliance* tributario para elaborar «programas internos de actuación a fin de reducir el riesgo de exposición de incumplimiento fiscal»²⁵. Dicho Comité, además de analizar los riesgos tributarios de la empresa, se dedica a facilitar los acuerdos con la Administración Tributaria en aquellos procedimientos en los que se pueda llegar a un pacto con el fin de evitar litigios.

Esta norma busca poder aplicar el *compliance* tributario a cualquier organización, independientemente de su tamaño, sector o recursos. Es por ello, su alta flexibilización a la hora de aplicarse, de manera que se pueda establecer un buen sistema de control del riesgo tributario en cualquier PYME sin suponer un coste inalcanzable.

De tal manera, en la norma no se encuentran datos cuantitativos sobre los requisitos aplicables, sino que explica que su implementación debe ser proporcional a la organización.

²⁴ Como bien detalla SÁNCHEZ MACÍAS, J.I. y LEO CASTELA, J.I.: «el riesgo tributario es una manifestación particular del riesgo legal [...] que se deriva del cumplimiento inadecuado de las normas de carácter fiscal que relacionan a una empresa con las Administraciones tributarias», en SÁNCHEZ MACÍAS, J.I. y LEO CASTELA, J.I.: *Compliance tributario para pymes... ob. cit.*, p. 9.

²⁵ CHICO DE LA CÁMARA, P. y VELASCO FABRA, G.: «La norma “UNE 19602”: ¿“desideratum” cosmético, o un paso más en aras de implantar una cultura ético-tributaria empresarial?», *Revista de fiscalidad internacional y negocios transnacionales*, Nº11, 2019, p. 1.

Asimismo, esta norma no obliga a la instauración de unos responsables independientes del *compliance* tributario, sino que los órganos o personas que ya manejan otros ámbitos de la empresa, como puede ser la función de la administración, pueden hacerse cargo también de la puesta en marcha y funcionamiento de los procesos necesarios.

La Norma UNE 19602 es una gran herramienta para poder invertir en un sistema que no solo beneficia a la empresa en la cual se aplica, sino que también interfiere de manera favorable en todos los ámbitos que rodean al negocio, desde las Administraciones Públicas hasta empleados y accionistas. En otras palabras, esta Norma busca «democratizar» el acceso a un sistema eficaz de *compliance* tributario, haciéndolo accesible a todos sin distinción alguna.

4. LA NECESIDAD DE SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y EL AUMENTO DE LA TRANSPARENCIA FISCAL COMO INSTRUMENTOS DE FOMENTO DE UNA CULTURA FISCAL ÉTICA EN LOS CIUDADANOS

4.1.Simplificación del sistema tributario

Un sistema claro y transparente genera un terreno de juego mucho más atractivo para la inversión local y extranjera. Si esto lo sumamos a la capacidad de fomentar el ahorro y la inversión, el crecimiento económico como resultado de ello aumentará de forma considerable la recaudación.

Esta complejidad del sistema fiscal ha creado una ausencia de garantías jurídicas a la hora de aplicar la deuda tributaria a un individuo, por lo que es necesario implementar medidas de cooperación entre la Administración y el administrado para garantizar su total comprensión y aplicación a cada caso concreto.

Sin duda alguna, uno de los sacrificios por parte de la Administración para llevar a cabo dicha cooperación pasa por simplificar un sistema fiscal compuesto por múltiples tributos, desde impuestos, los cuales son la fuente mayoritaria de ingresos, hasta tasas y contribuciones especiales, además de precios públicos y cotizaciones sociales como componentes de la recaudación tributaria.

Los beneficios fiscales buscan ajustar el sistema tributario al principio constitucional de capacidad económica, pero sobre todo, al principio de progresividad.

Por ejemplo, en el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), al ser un impuesto indirecto, no tiene en cuenta las circunstancias personales del obligado tributario, por lo que para una persona con mayor renta le supone la misma deuda tributaria que a un individuo con menor renta. Para poder reducir la falta de progresividad en estos casos, se utilizan los beneficios fiscales aplicados a través los tipos reducidos o superreducidos, de manera que, los productos más consumidos por las rentas más bajas, es decir, los productos esenciales o también conocidos como «cesta de la compra», tienen incorporados estos beneficios.

En los impuestos directos tiene menos sentido la aplicación de beneficios fiscales, aún así se ha utilizado mucho durante momentos más complicados económicamente o para impulsar el crecimiento de la economía. Como ejemplo encontramos las exenciones a las rentas más bajas o los beneficios para empresas de nueva creación o de pequeño tamaño, cuyo objetivo es aumentar la renta disponible de las personas físicas y jurídicas con mayor vulnerabilidad, ayudándolas a crecer.

El problema que nos encontramos es que en el desarrollo del sistema tributario se han ido implementando diferentes beneficios fiscales para múltiples fines, lo que ha generado una gran complejidad, dificultando el otro principio constitucional por el cual se debe regir nuestro sistema fiscal: la igualdad. De modo que, su simplificación ayuda a eliminar importantes distorsiones tributarias, además de generar una mayor recaudación.

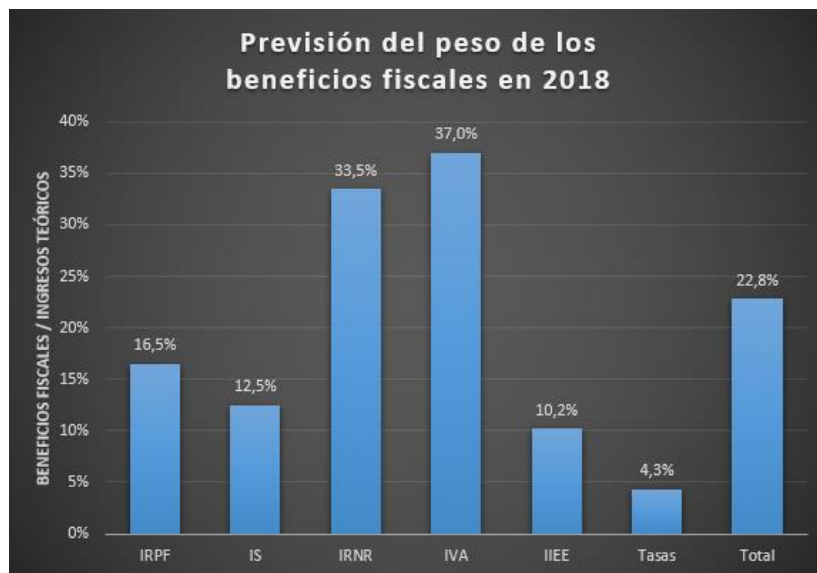
En términos generales, tenemos un número de impuestos parecidos al resto de países que nos rodean, pero la diferencia con el resto, y unos de los componentes principales por el cual nuestra recaudación es menor, es el número de beneficios fiscales que incorporamos a los principales impuestos directos e indirectos.

Según datos de la Dirección General de Tributos de la Secretaría General de Política Tributaria del Ministerio de Hacienda²⁶, los beneficios fiscales han supuesto en el año 2008 la pérdida de un 22,8% del total de la recaudación impositiva. Destacando un alto porcentaje del peso de los

²⁶ DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS. SUBDIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA TRIBUTARIA. *Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español 2007-2017*, 2019.

beneficios fiscales sobre los ingresos en el IVA (37%) y en el Impuesto sobre la Renta de no Residentes (33,5%).

Previsión del peso de los beneficios fiscales en porcentaje sobre la recaudación teórica para el año 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda

Como vemos en el gráfico, uno de los impuestos con mayores deducciones es el IVA. Esto se debe, principalmente, al tipo reducido del 10% y al superreducido del 4%.

Según el Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013, se constituyó un Comité de expertos para la reforma del sistema tributario español²⁷. De dicho Comité de expertos se elaboró un informe el 13 de marzo de 2014, el cual aconseja una reforma integral del sistema fiscal, incidiendo especialmente en las distorsiones tributarias.

Si seguimos las recomendaciones que en su momento nos trasladó este Comité de expertos, es necesario reducir sustancialmente las exenciones y reducciones del IVA. Principalmente evitar el tipo reducido y mantener el tipo superreducido únicamente para los productos que se incluyen dentro de la «cesta de la compra», ya que éstos son consumidos por todas las clases sociales sin distinción, por lo que mantendrá una justicia tributaria en cuanto a las clases más bajas, que no se verán perjudicadas y tendrán mayor renta disponible si se mantiene dicho tipo del 4%. Estas medidas equipararán la cesta de consumo al de otros países europeos, donde la mayoría de los bienes y servicios están acogidos al tipo general.

²⁷ MINISTERIO DE HACIENDA: *Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario española*, 2014.

En España, menos de la mitad de los productos están dentro de este tipo general, mientras que países como Alemania más del 80% de los productos están dentro de su tipo general, en Francia más del 70% y en Italia casi el 60%²⁸.

Simplificar las distorsiones tributarias en el IVA ayudará a aumentar considerablemente su recaudación, pudiendo reducir tipos impositivos en impuestos directos, lo cual generará decisiones de ahorro e inversión, que a medio y largo plazo producirá creación de empresas y empleo, aumento de la productividad y mejora de salarios y beneficios. En definitiva, un aumento considerable de la recaudación gracias al propio crecimiento económico del país.

Estas recomendaciones, de incremento de los productos acogidos al tipo general, no son solo productos de este Comité, sino también han sido reiteradamente propuestas por organismos internacionales como la OCDE, el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional²⁹.

Estas recomendaciones coinciden en la necesidad de simplificar el sistema tributario español, eliminando exenciones, deducciones, reducciones y regímenes especiales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y en el Impuesto sobre Sociedades, además del IVA.

Por poner un ejemplo, la supresión de parte de las deducciones y exenciones del Impuesto sobre Sociedades y del IRPF podría incrementar la recaudación en más de 12.000 millones de euros³⁰.

Es necesario realizar un análisis exhaustivo sobre aquellos beneficios fiscales innecesarios o que no ayuden realmente a su cometido. Modificar y suprimir los beneficios fiscales no solo ayudaría a aumentar la recaudación, sino que también se podría plantear mantener aquellas deducciones o exenciones que realmente sean necesarios para ayudar a los más desfavorecidos, para acometer el principio constitucional de redistribución de la riqueza, y para aquellos casos estrictamente necesarios, como ayudar a la competitividad y productividad empresarial o disminuir los niveles de desempleo.

Hay que considerar también que la existencia de un sistema tributario demasiado complejo o poco transparente genera desconfianza sobre el obligado tributario. Cuando la ciudadanía no

²⁸ CONDE-RUIZ, J.I. y MARÍN, C.: «La crisis fiscal en España», *Anuario internacional CIDOB*, 2013, pp. 229-230.

²⁹ Todas estas recomendaciones están recogidas en MINISTERIO DE HACIENDA: *Informe de la comisión de expertos para la reforma...* ob. cit.

³⁰ CONDE-RUIZ, J.I. y MARÍN, C.: «La crisis fiscal en España... ob. cit.», pp. 228-229.

conoce realmente el funcionamiento del sistema de tributación y la influencia que éste tiene sobre su vida diaria, tiende a no colaborar, no solo como un acto doloso, sino también a través de un acto involuntario.

En general, nuestra sociedad tiene una baja formación sobre el sistema tributario, por lo que, generar mayores complejidades puede conllevar una falta de pago de la deuda tributaria por el simple desconocimiento e ignorancia de cómo llevar a cabo dicha obligación tributaria, o si quiera, conocer la sujeción a una obligación tributaria concreta.

«En determinados casos, los obligados tributarios que incurren en discrepancias u errores de naturaleza fiscal, no siempre se encuentran en una situación de ánimo fraudulento o elusorio, sino que, simplemente, a veces existe una diferencia de criterio perfectamente razonable que los lleva a concluir (y declarar sus impuestos) de forma diferente a la que habría determinado un inspector»³¹.

Por lo tanto, la ausencia de un gran número de deducciones, exenciones y mecanismos similares a la hora de declarar ciertos impuestos directos es un mecanismo eficaz para mejorar la colaboración del contribuyente con la administración tributaria correspondiente, y como ocurre en los países nórdicos, tal simplificación del sistema fiscal impide gran parte de la evasión fiscal, siendo una buena herramienta contra la economía sumergida.

La economía sumergida en nuestro país es un problema que afecta a las cuentas públicas debido a los ingresos tributarios que se pierden. Por ejemplo, en el año 2017 la economía sumergida supuso un 17,20% del PIB, lo que se traduce en unos 200.000 millones de euros que fueron ocultados a los ojos de la Hacienda Pública. Teniendo en cuenta que la presión fiscal en dicho año era de un 34,40%, no fueron ingresados por las Administraciones Públicas en el año 2017 alrededor de unos 70.000 millones de euros³².

El gasto público total en el año 2017 rondaba los 480.000 millones de euros, y sus ingresos fueron algo menos de 450.000 millones de euros. Si no se hubiera producido tal economía sumergida, no solo no hubiéramos tenido déficit público, sino que además hubiéramos obtenido un buen margen de superávit.

³¹ DE MIGUEL, D. y GONZÁLEZ, M.: «Presente y futuro del compliance fiscal: la oportunidad (o casi necesidad) de contar con una norma estándar nacional que lo regule», *Actualidad jurídica Aranzadi*, N°947, 2018, p. 8.

³² LAGO PEÑAS, S.: *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer?*, Funcas, Madrid, 2018.

Las causas que generan dicha economía sumergida son varias, y pueden ir desde un esfuerzo fiscal tan elevado que a los contribuyentes les suponga un beneficio ejercer su actividad económica en mercados ajenos a la vista de la Agencia Tributaria aún con el riesgo y tensión que esto produce, hasta la burocracia e inseguridad jurídica que pueden crear las Administraciones a la hora de emprender o comerciar³³.

Como bien explica el Profesor Henrik Jacobsen³⁴ cada Sector Público debe aplicar políticas públicas que se adapten a su cultura y sociedad, ya que, por ejemplo, la existencia de una baja evasión fiscal en los países nórdicos se debe a un férreo control por parte de terceras personas en las rentas de los contribuyentes, algo imposible de aplicar en un país como España, donde la ocultación de actividades ilícitas a la Hacienda Pública no tiene una connotación tan negativa.

Por esta razón, planificar mecanismos a través de la sociología fiscal y de la cooperación entre la Administración y los contribuyentes debe ser una prioridad para la Administración tributaria española, porque supone un arma muy fuerte para combatir problemas que merman los ingresos tributarios.

4.2. Transparencia del sistema fiscal: necesidad de la consecución de una mayor transparencia

Cuando hablamos de transparencia en el entorno del Sector Público, es inevitable no referirnos también al derecho de acceso a la información pública, ya que, sin la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a la información de carácter público, podemos llegar a la conclusión de que un sistema no es transparente.

Existe una división doctrinal que se hizo más creciente a raíz de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG) en el año 2013, sobre si el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución Española (CE) puede ser considerado como un derecho fundamental³⁵.

³³ SOTO, J.Á.: «Esfuerzo fiscal y economía sumergida», *Think Tank Civismo*, Informe 02/2019, p. 10.

³⁴ JACOBSEN KLEVEN, H.: «How Can Scandinavians Tax So Much?», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, Nº4, 2014, pp. 77-98.

³⁵ Las opiniones más representativas las podemos encontrar en FERNÁNDEZ RAMOS, S.: «El acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno», ponencia

Si atendemos a nuestra Carta Magna, este derecho se encuentra en el Título V, y no en la Sección Primera del Capítulo II del Título I, por lo tanto, dicho derecho no puede gozar de las garantías previstas en el artículo 53.2 CE. Aun así, no se escapa del debate jurídico y político la idea de que el derecho del art. 105.b) CE sea la materialización en el Sector Público del derecho fundamental a la libertad de información del art. 20.1.d) CE.

Atendiendo al art. 10.2 CE, a través del cual se da la posibilidad de interpretar los derechos fundamentales y libertades de la manera en la que se reconocen en los tratados y acuerdos internacionales ratificados, se ha intentado justificar su posible carácter fundamental, ante lo cual, el Tribunal Constitucional se ha posicionado, dejando claro que el art. 10.2 CE «no da rango constitucional a los derechos y libertades internacionalmente proclamados en cuanto no estén también consagrados por nuestra propia Constitución, pero obliga a interpretar los correspondientes preceptos de ésta de acuerdo con el contenido de dichos Tratados o Convenios, de modo que en la práctica este contenido se convierta en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el Capítulo II del Título I de nuestra Constitución»³⁶.

Por otro lado, para reafirmar el no carácter de derecho fundamental del art. 105.b) CE, el Tribunal Supremo establece en su sentencia 2206/1999 de 30 de marzo, que el derecho de acceso a la información pública se trata de un derecho no fundamental, aunque relacionado con el derecho fundamental de la libertad de información, manteniendo una relación de carácter instrumental³⁷.

Estas interpretaciones por parte de los órganos jurisdiccionales, teniendo en cuenta la relativamente reciente aprobación de la LTBG y actual importancia del derecho de acceso a la información pública y la transparencia, podrían posicionarse de una manera diferente, aunque

presentada en el Seminario de Modernización y Apertura de la Administración Pública, Zaragoza, 27 de septiembre de 2012; SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M.: «Transparencia y acceso a la información pública ¿son lo mismo?: Por un derecho fundamental a acceder a la información pública», en *Libertad de expresión e información en Internet: amenazas y protección de los derechos personales*, CORREIDORA ALFONSO, L. y COTINO HUESO, L. (dirs.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013; y GUICHOT REINA, E.: «El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, Nº84, 2012.

³⁶ SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 36/1991, de 14 de febrero. Boletín Oficial del Estado, Nº66, de 18 de marzo de 1991.

³⁷ ROLLNERT LIERN, G.: «El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia», *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº34, 2014, pp. 352-354.

es jurídicamente complicado que estos derechos tengan una consideración de derecho fundamental, como ocurre en otros países³⁸.

Si bien, este constante debate denota la importancia real de este derecho en nuestra sociedad, por ello la necesidad de abordarlo desde una perspectiva sociológica-fiscal.

Asimismo, a raíz de la crisis del año 2007, cuyos efectos llegaron a Europa y España meses después, se tomaron diferentes medidas políticas y económicas.

Esta crisis estaba fundamentada en el estallido de la burbuja inmobiliaria que causó graves problemas de liquidez e impago de deuda privada, que llevaron a un desastre financiero y de desempleo, aturdiendo gravemente las cuentas públicas y aumentando el déficit y la deuda pública de manera exponencial, provocando, como consecuencia, un problema de confianza en la financiación de la deuda pública.

No es de extrañar que, ante semejante problemática de índole pública, desde el Gobierno español y también, posteriormente, desde los gobiernos regionales y locales, se fomentara una actitud de rendición de cuentas y transparencia para generar mayor confianza en su principal fuente de financiación, la sociedad³⁹.

Por lo tanto, sin abordar la Gran Recesión desde un punto de vista de la sociología fiscal, es difícil encajar que una de las principales reformas llevadas a cabo con el Programa Nacional de Reformas del Gobierno del año 2012 fuera la LTBG⁴⁰.

Ante uno de los momentos más difíciles de nuestro país, además de muchas otras reformas en otros ámbitos, la transparencia y buen gobierno fue una de las principales, para así crear una mayor vinculación y esperanza en el sistema fiscal español y en el conjunto del Sector Público.

Esta búsqueda de una transparencia se introduce de manera contundente también en el ámbito fiscal, y no solo de manera unilateral como ocurre en el caso de la transparencia que hemos

³⁸ Portugal, Perú y Ecuador, entre otros.

³⁹ La necesidad de dotar a las instituciones públicas de mayor transparencia y confianza fue tal, que la abdicación del actual Rey Emérito Juan Carlos I supuso un cambio total en la publicidad activa de la figura del Rey y de la Casa Real. Con la toma de posesión de Felipe VI como Jefe del Estado español, se habilitaron mayores datos a la ciudadanía (aunque la LTBG no le obliga), aplicando también nuevas restricciones de carácter público a los miembros de la Familia Real y a los miembros de la Familia de Su Majestad el Rey.

⁴⁰ SECRETARÍA DE ESTADO DE COMUNICACIÓN: *Las reformas del Gobierno de España. Determinación frente a la crisis*, 2012.

abordado hasta ahora, sino a través de un sistema de reciprocidad entre la Administración y el administrado.

La transparencia fiscal es parte de la relación cooperativa, ya que se trata de «la forma en la que las empresas comunican su actitud ante los impuestos y el importe de los impuestos pagados», al mismo tiempo, que por su objetivo de informar a accionistas y restos de grupos de interés de la «claridad sobre su tributación y seguridad de que ofrecen un cumplimiento fiscal responsable en los países en los que operan», es una pieza fundamental de la RSC, y sobre todo, de las grandes empresas⁴¹.

La transparencia fiscal, como pieza importante de la RSC, supone una entrega de información fiscal mayor a los mínimos legales establecidos, diferenciándose la empresa como un contribuyente responsable, lo que aumenta el valor de la compañía, en tanto en cuanto mejora las expectativas de sus grupos de interés⁴².

Una herramienta fundamental para llevar a cabo las prácticas de transparencia fiscal son los Códigos de Buenas Prácticas Tributarias y sobre todo el *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* de 1998 impulsado por el FMI, a los cuales ya hicimos mención.

En España, siguiendo las pautas del Código del FMI, en el año 2010 se aprobó el Código de Buenas Prácticas Tributarias donde se recogen recomendaciones que tanto las Administraciones Tributarias como las empresas pueden asumir de manera voluntaria para mejorar la aplicación del sistema fiscal.

A través de este Código se incrementa la seguridad jurídica de las empresas de cara a los procedimientos tributarios, mientras que las sociedades se comprometen a actuar de buena fe ante la Administración, favoreciéndole toda la información necesaria y actuando de manera responsable en el marco fiscal. En definitiva, se crea una relación cooperativa a través del cual ambas partes salen beneficiadas.

En última instancia, estos Códigos buscan, mejorando la relación Administración-empresa, acabar con la economía sumergida y mejorar la inversión exterior, de manera que se genere un crecimiento económico y un aumento de los ingresos tributarios. Como el FMI ha declarado a través de su Código de 1998, tiene como objetivo final la estabilidad económica, por lo que es

⁴¹ AGENCIA TRIBUTARIA: *Propuesta para el reforzamiento de las buenas prácticas de transparencia fiscal empresarial de las empresas adheridas al Código de Buenas Prácticas Tributarias*, 2016.

⁴² AGENCIA TRIBUTARIA: *Propuesta para el reforzamiento... ob.cit.*

una herramienta que además de favorecer la actividad empresarial e intereses privados, también ayuda de forma global a toda la sociedad⁴³.

Con los Códigos de Buenas Prácticas tributarias se busca que los acuerdos que se lleven a cabo a través de procedimientos administrativos sean claros, que la legislación, ejecución y control de los presupuestos públicos sean de fácil comprensión y transparente frente a la ciudadanía y la publicidad activa se lleve a cabo de la forma más sencilla y transparente posible.

En general, la transparencia fiscal se traduce en una palabra: confianza. Todas estas medidas que hemos señalado y que cada vez son más tendentes a aplicarse en las democracias modernas, buscan que la sociedad tenga plena confianza en el sistema fiscal, porque no basta con ofrecer unos servicios públicos, sino que debe mostrarse como se gestionan los recursos, un dinero público que, al fin y al cabo, es de todos.

Quizás, una medida sencilla en su concepto, pero compleja en su implantación, es abandonar la visión de la Administración de tratar al contribuyente como un sospechoso de cometer infracción o delito.

Si bien, la Administración Tributaria se ha conformado bajo este principio (la suposición de que el administrado va a buscar la manera de actuar para aportar lo menos posible a las cuentas públicas), es necesario transitar hacia un modelo cooperativo, donde se presuponga que todas las personas, físicas o jurídicas, buscan colaborar de manera activa a través de los ingresos tributarios⁴⁴.

Para ello es esencial que el obligado tributario participe de manera voluntaria y sin ningún tipo de miedo, por lo que es necesario no presuponer desde la Administración que todo error cometido por el contribuyente se realiza de mala fe. Se debe tratar al sujeto pasivo con un individuo imperfecto, el cual puede realizar una actuación errónea y de buena fe.

Por lo tanto, se le debe permitir rectificar errores cometidos de manera involuntaria, y no suponer que toda actuación del obligado tributario se debe a una búsqueda de un beneficio particular en contraposición del interés general. Esto es lo que se conoce como el derecho al error, el cual sí está regulado en otras Administraciones Tributarias, como la francesa.

⁴³ GARCÍA NOVOA, C.: «Hacia un nuevo modelo de aplicación de los tributos (Reflexiones sobre el cumplimiento cooperativo)», *Revista española de Derecho Financiero*, N°183, 2019, p. 11.

⁴⁴ PAREJA GARCÍA, B.: «El tax compliance y el cumplimiento tributario... *ob. cit.*, pp. 157-159.

El Defensor del Pueblo en una recomendación del año 1996 advertía de la existencia de errores por parte de los contribuyentes en ciertas autoliquidaciones, a los cuales se le imponían recargos o sanciones, sin dar la posibilidad de corregirlo, cuando se tenía constancia de que sus actuaciones se realizaban desde la buena fe.

A raíz de ello, tanto el Anteproyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude, como la Actualización del Plan de Prevención Fiscal de 2008 relativo a medidas de fomento del cumplimiento voluntario, intentaron implantar la posibilidad de establecer este derecho al error, de manera que el contribuyente pudiera rectificar y subsanar los errores abarcados por la recomendación del Defensor del Pueblo, algo que a día de hoy todavía no está vigente en el orden jurídico español⁴⁵.

Por consiguiente, para que exista una transparencia fiscal efectiva, debe existir una confianza mutua entre la Administración y el administrado, y descontar que ambas partes actúan de buena fe y bajos principios morales y éticos.

Al mismo tiempo, este mecanismo de *compliance* tributario debe acompañarse de políticas económicas y fiscales, ya que el objetivo de la transparencia fiscal es garantizar una seguridad jurídica al contribuyente y hacer efectiva la norma desde parámetros moderados y racionales de la actuación administrativa, pero de nada sirve aplicarlos si los tipos impositivos o normas fiscales penalizan la actividad económica.

Debemos tener en cuenta que esta herramienta sirve para suprimir los fallos que puedan generarse de los procedimientos tributarios y de la aplicación de la norma en cada caso concreto, pero no soluciona que una empresa pueda sentir que su alta tributación suponga un problema para invertir o emprender.

En definitiva, la transparencia fiscal «supone un avance significativo en el establecimiento de un modelo de relación cooperativa entre ambas partes, basada en los principios de transparencia y confianza mutua a través del conocimiento y puesta en común de los problemas que puedan plantearse en la aplicación del sistema tributario»⁴⁶, pero para ello, también hay que tener presente la necesidad de aplicar sistemas de evaluación del funcionamiento de este mecanismo

⁴⁵ SANZ GÓMEZ, R.J.: «Derecho sancionador y fomento del cumplimiento voluntario: una propuesta de reforma», *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, Nº11, 2019, pp. 314-316.

⁴⁶ AGENCIA TRIBUTARIA: *Propuesta para el reforzamiento de las buenas prácticas... ob. cit.*

de relación cooperativa, generando una comunicación continua entre las partes interesadas para mejorar en todo lo posible sus actuaciones.

5. LA EDUCACIÓN FINANCIERA COMO HERRAMIENTA DE LA SOCIOLOGÍA FISCAL A LARGO PLAZO

Hasta ahora, todas las medidas que se han recogido a lo largo del desarrollo de este análisis han contemplado, en mayor o menor medida, soluciones a corto y medio plazo para ayudar, desde punto de vista sociológico, al aumento de la recaudación tributaria y a una mejora de la calidad y gestión de las cuentas públicas y de la relación entre la Hacienda Pública y los administrados. Pero no debemos olvidar la existencia de un recurso tan antiguo casi como la existencia del ser humano: la educación.

La definición de educación es un concepto abstracto y se puede definir de múltiples formas. Por ello, vamos a tomar la definición de John Stuart Mill sobre la educación. Para Stuart Mill, el objetivo de la educación es formar individuos independientes y responsables, es decir, dar la posibilidad de hacer libres a las personas, siempre desde la existencia de pluralidad de opiniones, de manera que no exista un monopolio de la educación que busque moldear al individuo con un objetivo que no sea potenciar los talentos y capacidades de cada persona⁴⁷.

De tal manera, si el objetivo de la educación es crear individuos independientes, es necesario dotar a la sociedad de los conocimientos suficientes para desenvolverse en cuestiones cotidianas, lo cual abarca los asuntos de índole económica, y sobre todo, dotar de un acceso a aquella información para que cada individuo pueda desarrollarse laboral y empresarialmente, es decir, que pueda desarrollarse personalmente.

De manera general, la sociedad española no conoce cómo se comporta el paraguas de derechos y obligaciones que los protege⁴⁸, lo que incurre en un rechazo generalizado, como podemos

⁴⁷ FUENTES JIMÉNEZ, J.R.: «Educación para la libertad en Stuart Mill», *Revista Miscelánea de Investigación*, N°23, 2010, 140-142.

⁴⁸ Por poner un ejemplo, en el Barómetro de julio del año 2019 del Centro de Investigaciones Sociológicas (Estudio nº3257), ante la pregunta «¿Tiene Ud. noticia de la existencia en España del Consejo General del Poder Judicial?», un 47,7% de los encuestados de una muestra de 2.952 personas contestaron «No». Casi la mitad de los encuestados afirmaron no tener el conocimiento de la existencia del órgano de gobierno de la Administración de Justicia de España.

comprobar también en el peso de nuestra economía sumergida y en la falta de rechazo social ante las actuaciones de esta índole.

Esto se traduce también y de manera más concreta al ámbito financiero, por lo que desde las Administraciones Públicas de muchos países se intenta impulsar una mejor educación financiera.

Ejemplo de ello es que a partir del año 2012, el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), incorpora un informe sobre la competencia financiera de los estudiantes que se encuentran en el final de su enseñanza obligatoria, con unos 15 años de edad. Este informe se ha realizado desde entonces y en las evaluaciones siguientes de los años 2015 y 2018.

A través del informe sobre la competencia financiera de PISA se recaban diferentes datos del entorno de los jóvenes relacionado con el ámbito financiero. Se estudia la influencia que tiene el entorno familiar en el desarrollo de la competencia financiera, la participación de éstos en el sistema financiero, sus comportamientos ante las finanzas y el rendimiento de la competencia en al ámbito financiero. Además, se les presentan diferentes casos de la vida cotidiana a los cuáles deben dar respuesta.

En general, y según los datos del año 2018, España no tiene una buena posición en los indicadores que se presentan en este informe. El rendimiento financiero en el informe PISA en este año fue de 492 puntos, por debajo del promedio de los países de la OCDE, el cual se sitúa en los 505 puntos⁴⁹.

El hecho de que España presente un mal rendimiento en el ámbito financiero entre los jóvenes se traduce en una exclusión financiera, lo que aumenta la exclusión social y económica de aquellas clases sociales con una menor renta.

De nuevo, hay que hacer referencia al término educación, pero ahora junto al concepto financiero. Podemos definir la educación financiera como el «proceso tendente a mejorar la competencia financiera de las personas de forma que puedan tomar decisiones de planificación financiera, acumulación de riqueza, endeudamiento y ahorro que les sean beneficiosas»⁵⁰. Al

⁴⁹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL: *Informe PISA 2018. Competencia financiera*, 2020, p. 11.

⁵⁰ SÁNCHEZ MACÍAS, J.I. y RODRÍGUEZ LÓPEZ, F.: «Educación financiera para la inclusión financiera: una hoja de ruta», *eXtoikos*, N°17, 2015, p. 18.

mismo tiempo, esto se traduce en que los individuos puedan ahorrar y utilizar el endeudamiento de manera responsable, traduciéndose en inversión, generación de riqueza y creación de empleo.

La educación financiera está presente en materias específicas en los programas docentes de la Educación Secundaria Obligatoria, del Bachillerato y de los Ciclos de Formación Profesional, si bien, los contenidos económicos y financieros que se presentan son, como demuestra el informe PISA, insuficientes. No existen asignaturas específicas sobre educación financiera en nuestro sistema educativo básicos, ni siquiera en la educación secundaria no obligatoria. Para poder acceder a estos conocimientos es necesario estudiar un título superior, ya sea de Formación Profesional o Universitario, que tenga relación o en el cual se incluyan asignaturas del ámbito económico o financiero.⁵¹.

Asimismo, existen iniciativas de otros organismos, como del Banco de España o de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, o materias y conocimientos promovidos por entidades financieras u otros organismos como el Instituto de Estudios Financieros, el Instituto de Estudios Fiscales y múltiples universidades de índole pública y privada, entre los que se encuentra la Universidad de Málaga, entre muchas otras administraciones.

Aun así, toda esta apuesta público-privada es, además de ineficiente, de difícil acceso para las rentas más bajas. Asimismo, este tipo de conocimiento no suele generar demasiado entusiasmo entre los estudiantes de menor edad, por lo que a la posibilidad económica hay que incluir el interés del alumno.

Dentro de esta educación financiera, debe incluirse el componente público que toda actividad económica pública lleva acarreada, de manera que no se vea como un componente negativo o contrario a su propio desarrollo personal, sino más bien, como un elemento de seguridad de la infraestructura pública que vela por esa persona.

De esta forma, es necesario articular un sistema educativo primario y secundario donde la educación financiera y tributaria sea una pieza angular, ya que nadie está exento de las relaciones económicas que se producen continuamente, y por ende, de las tributarias.

⁵¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL: *Informe PISA 2018... ob. cit.*, pp. 19-21.

Una sociedad educada en el conocimiento de la importancia de los recursos públicos, de cómo estos interfieren en su bienestar social, lo hará más predispuesto a participar en ese sistema que conoce que de manera directa o indirecta le va a ayudar en la consecución de sus intereses personales.

Uno de los objetivos de la educación financiera debe ser comprender cómo funciona la relación de las personas con la administración y conocer cómo participar activamente en él. Y esto no solo por obtener unos conocimientos sobre el entorno que nos rodea para poder participar mejor en él, sino también para desarrollar nuestras obligaciones más básicas.

Como ejemplo, podemos encontrarnos con la herramienta de la autoliquidación como traspaso de la responsabilidad de aplicación de los tributos desde las Administraciones Tributarias a los contribuyentes, o el hecho de que, para poder actuar adecuadamente en el desarrollo de los procedimientos administrativos, y sobre todo, en los posibles litigios que puedan sucederse, es necesario saber cómo estos funcionan.⁵².

Para poder hacer frente a una autoliquidación, o para emprender un recurso en el ámbito administrativo o judicial frente a un acto de la Administración Tributaria, son necesarias o un conocimiento sobre el funcionamiento de la actividad tributaria y fiscal, o disponer de recursos económicos suficientes para poder contratar los servicios de un profesional que pueda realizar estas actuaciones por uno mismo.

Atendiendo a que gran parte de la formación financiera es complementaria a la educación obligatoria, por lo que suele suponer un coste que no cubre la educación pública, es necesario disponer de recursos económicos suficientes, ya sea para acceder a la educación financiera y tributaria o para contratar a un profesional. Por lo que, actualmente, nos encontramos con un sistema que genera una exclusión financiera de las rentas más bajas.

Esta brecha que se forma entre las clases económicas es una causa directa de las Administraciones Públicas, ya que no solo no dan acceso a través de la educación pública a estos conocimientos, sino que además, a partir de ciertas actuaciones de las Administraciones Tributarias, contribuyen a esta discriminación por renta. Ejemplo de ello es la tendencia a automatizar las sanciones, aunque estas puedan ser luego desestimadas en vía judicial, dado

⁵² SANZ GÓMEZ, R.J.: «Derecho sancionador y fomento... *ob. cit.*, p. 314.

que únicamente los individuos con conocimiento o recursos económico podrá litigar en igualdad de oportunidades con la Administración⁵³.

Unos de los principales objetivos que deben impulsarse a través de la educación financiera y tributaria es la mejora de la cultura ético tributaria de los individuos que componen la sociedad, visto que, «los estudios de evasión fiscal suelen coincidir en que la moral fiscal actúa como una motivación intrínseca para pagar impuestos», debido a lo cual, tendría una repercusión directa en la recaudación de un país⁵⁴.

La cultura ético tributaria, es por ello, esencial para poder comprender la falta de ingresos públicos. De tal manera, identificar aquellos colectivos o sociedades «con diferentes grados de moral tributaria permite diseñar y definir políticas focalizadas para cada segmento»⁵⁵. Así pues, la educación financiera debe venir precedida de un estudio de aquellos grupos a los cuales les suponga una mejora la educación financiera e intensificar dicha educación en éstos.

En consecuencia, la implantación de una cultura ético tributaria, puede reducir considerablemente los instrumentos coercitivos de la Agencia Tributaria, ya que un aumento de la participación activa de los contribuyentes y una mayor transparencia y colaboración en sus actuaciones, permitiría una relajación y aumento de la confianza de las Administraciones Públicas hacia sus administrados.

Por lo tanto, los beneficios que se derivan de una buena educación financiera y tributaria a todas las clases sociales, independientemente de su capacidad económica, va a suponer una mejora sustancial a la hora de tributar y relacionarse por parte de las familias y empresas con la Administración.

En España, se ha demostrado que el aumento de la moral tributaria por parte de la sociedad española ha mejorado el cumplimiento de las obligaciones fiscales. A finales de los años sesenta la evasión fiscal suponía alrededor del 40% del PIB, mientras que actualmente supone menos de la mitad.

Entre las actividades que ayudaron a mejorar esta recaudación nos encontramos con «el crecimiento de la confianza, la adhesión a las políticas públicas tomadas por el gobierno y un

⁵³ SANZ GÓMEZ, R.J.: «Derecho sancionador y fomento... *ob. cit.*, p. 312.

⁵⁴ GIARRIZZO, V. y SIVORI, J.S.: «La inconsistencia de la moral tributaria. El caso de los moralistas evasores», *Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, Nº10, 2010, p. 104.

⁵⁵ GIARRIZZO, V. y SIVORI, J.S.: «La inconsistencia de la moral tributaria... *ob. cit.*, p. 98.

mayor entendimiento de la población sobre cómo la contribución tributaria contribuye a mejorar el nivel de vida de la sociedad»⁵⁶.

Por estas razones, la educación financiera y tributaria debe ser un objetivo de las políticas públicas españolas y deben tenerse en cuenta de cara a una solución a largo plazo, de forma que un seguimiento de su implantación es crucial.

Los individuos educados en un sistema justo y recíproco entre el Sector Público y el privado, cuando establezcan o gestionen empresas, tendrán como obligación ética y moral optimizar las condiciones legalmente impuestas, es decir, serán partícipes de la RSC sin la necesidad de implementar demasiados incentivos, ya que serán los propios individuos los que por su propio pensamiento y conocimiento del sistema fiscal incorporarán procesos que nos beneficien a todos.

Esto también ayudará a la hora de evitar deslocalizaciones de personas físicas y jurídicas aunque las condiciones fiscales en otro lugar puedan ser más ventajosas a nivel individual, debido a que conocerán cómo se gestiona su esfuerzo fiscal y cómo beneficia tanto a ellos como a la sociedad en su conjunto.

En conclusión, añadir al sistema fiscal este tipo de mejoras ayudará a un aumento de los ingresos tributarios sin la necesidad de un gasto público excesivo, pero para ello es necesario un esfuerzo conjunto por parte de los responsables políticos y de diferentes entidades tanto de origen público como privado, para implementar una educación eficaz en la consecución de la mejora de la relación cooperativa entre Administración y administrado.

Pero no debemos olvidar, que la confección de una sociedad más independiente y libre puede generar grandes pérdidas económicas y políticas.

Para las gestorías y asesorías que abarcan el ámbito fiscal les supondría un coste importante, quedando relegadas a un segundo plano para asuntos de mayor complejidad tributaria, ya que se presupone que las acciones más simples o básicas serían fácilmente ejecutadas por cada persona, por lo que estos negocios deberían reinventarse o desaparecer.

Las entidades financieras tendrían un menor poder a la hora de negociar productos financieros, por ejemplo, ya que la información dejaría de ser tan asimétrica. De esta manera, los intermediarios en los productos financieros, los cuales buscan hacer comprensibles diferentes

⁵⁶ GIARRIZZO, V. y SIVORI, J.S.: «La inconsistencia de la moral tributaria... *ob. cit.*, pp. 103-104.

servicios de índole financiera, también tendrían el mismo problema que las gestorías y asesorías fiscales.

Y, sobre todo, supondría, una importante pérdida de poder político, debido a que, los planteamientos económicos y financieros suelen ser de los asuntos políticos donde la comprensión es más compleja, lo que da pie a la generación de discursos engañosos o populistas por parte de los dirigentes políticos. Un mayor conocimiento de estas ideas puede suponer una pérdida de votos considerables por parte de ciertos partidos que se mueven en el orden público⁵⁷.

Al fin y al cabo, son los políticos los que, a través del debate parlamentario y la confección de normas jurídicas, deben dotar a los ciudadanos de mayor libertad y conocimiento, pero esto supone una pérdida de poder por su parte, lo que puede generar un bloqueo importante en el proceso de difundir ideas y comportamientos que mejoren una cultura ético tributaria.

6. CONCLUSIONES

Atendiendo a los actuales Estados contemporáneos, en los cuales el Sector Público tiene un gran peso e incide de manera directa en la vida de los ciudadanos, es necesario abordar las actuaciones públicas desde una perspectiva multidisciplinar, ya que, en la mayoría de las ocasiones, los problemas públicos se solucionan a través de varias alternativas que suelen incidir manera positiva o negativa, en otros sectores y ámbitos.

Por lo tanto, como solución para establecer un sistema de gestión que se adapte de manera eficaz a los intereses públicos, se introduce la idea del poder dentro de la sociedad, lo que relaciona el sistema político con la Administración. Es fundamental, a día de hoy, observar a la Administración como el nexo de unión entre el sistema político y el ciudadano.

Aunque se conocen los beneficios de la sociología, su aplicación a las políticas públicas va a depender de las iniciativas políticas. Hay que mostrar al sistema político que, para un buen funcionamiento de las instituciones, y sobre todo, para que estas trabajen de acuerdo a las

⁵⁷ Para saber más sobre el populismo económico, en MACQUHAE, R.: «El populismo en un país petrolero», *Cuadernos Unimetanos*, N°29, 2012, pp. 8-22, se presentan las principales ideas de los primeros textos publicados que hicieron referencia a este concepto: SACHS, J.D.: «Social conflict and populist policies in Latin America», *National Bureau of Economic Research*, N°2897, 1989 y DORNBUSCH, R. y EDWARDS, S.: «Macroeconomic Populism in Latin America», *National Bureau of Economic Research*, N°2896, 1989.

realidades actuales, debe conocerse el funcionamiento y estructura de la sociedad a la que se pretende implementar las políticas, es decir, debe aplicarse la sociología.

En este trabajo se ha abordado, en concreto, la sociología fiscal, la cual tiene una gran relevancia en el sistema tributario. No hay más que conocer las discrepancias sociales, ideológicas y políticas respecto a la aplicación de los tributos y su funcionamiento, siendo un referente del debate y agenda política actual.

Ante todo, hay que tener en cuenta la aplicación de la RSO, la cual es básica en el ámbito de la gestión pública y en la utilización de la sociología, ya que, además de cumplir con las obligaciones legales y las normas internacionales en vigor, la RSO complementa ciertos mecanismos para mejorar las condiciones legales, siguiendo unos objetivos éticos y morales.

Entre los principales pilares de la aplicación de la RSO y la sociología fiscal se encuentra la búsqueda de un sistema donde la coerción, o gran parte de ella, sea reemplazada por instrumentos de relación voluntaria entre los contribuyentes y las Administraciones Tributarias, y la mejor forma de llevarlo a cabo es optar por introducir una cultura ético tributaria en la sociedad.

Esta cultura favorece, por un lado, poner en conocimiento del Sector Público el punto de vista de la sociedad, y por otro lado, que los individuos conozcan la exigencia de participar en el sistema tributario, para que las Administraciones puedan adaptar sus políticas a las necesidades de los contribuyentes.

Explicar a las personas la estructura y funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas y dotarles de herramientas para integrarse en ellas, generará un sentimiento de unidad y grupo, lo que condicionará sus actuaciones, participando de forma espontánea y no por obligación legal.

Pero para establecer un sistema de relación cooperativa el contribuyente debe también obtener algo a cambio, debe existir un beneficio recíproco. Esto se consigue instaurando una organización clara y transparente, lo cual concede instrumentos al ciudadano para conocer el terreno donde pueda invertir y emprender su vida personal y laboral, lo que de manera indirecta va a generar una mayor ganancia para la Administración por la generación de empleo y empresas que esto puede conllevar.

En definitiva, para solicitar a los contribuyentes una transparencia fiscal como pieza importante de la RSC, estos deben observar que desde las Administraciones también se realizan ejercicios de transparencia.

En términos generales, todas estas medidas que hemos señalado y que cada vez son más tendentes a aplicarse en las democracias modernas tienen un objetivo en común, lo cual se pueden definir con una palabra: confianza.

A través de estas actuaciones se busca que la sociedad tenga plena confianza en el sistema fiscal para que su cooperación sea lo más leal posible. Sin embargo, para que los ciudadanos actúen de esta manera no basta con ofrecer unos servicios públicos, sino que estos deben ser eficientes y debe mostrarse como el dinero público se gestiona y se aplica a las políticas públicas.

En resumen, se avanza hacia un sistema colaborativo y con una importante relevancia del ámbito sociológico en este campo, pero todavía queda mucho recorrido, debido a que nos encontramos con un problema generalizado en la Hacienda española, pero no en un problema interno del propio funcionamiento de la Administración Tributario, sino en un problema de índole política.

La dinamización de la Administración Pública y su adaptación al entorno social y económico va a depender, especialmente, de los agentes políticos. Así pues, para poder llevar a cabo todas estas aplicaciones sociológicas que hemos desarrollado, es necesaria una apuesta política importante.

Existen varias recomendaciones, tanto de organismos nacionales como internacionales, de mejora de la Hacienda Pública a través de la sociología fiscal. Por ejemplo, el Plan de Prevención del Fraude Fiscal español del año 2005 afirmaba el error de basar la actividad fiscal en simples explicaciones económicas, sin tener en cuenta el ámbito subjetivo de los contribuyentes.

Ya tenemos las herramientas y sabemos cómo integrarlas, nos queda el simple hecho de materializarlas en nuestro ordenamiento jurídico y en los procesos y procedimientos internos de la Administración.

Se debe hacer efectivo el artículo 103.1 CE, de manera que la Administración Pública sirva con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, algo

complicado cuando el ámbito fiscal y tributario es un recurso esencial para hacer efectiva las promesas electorales y los acuerdos políticos.

En definitiva, los mecanismos de *compliance* tributario, gobernanza y transparencia fiscal deben ir acompañados de un acuerdo y esfuerzo político, y es esta meta hacia donde tienen que confluir los esfuerzos académicos, en aplicar las herramientas sociológicas que disponemos, para mejorar la eficacia, eficiencia y economía de las políticas públicas y la vida de los ciudadanos.

7. BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA TRIBUTARIA: *Propuesta para el reforzamiento de las buenas prácticas de transparencia fiscal empresarial de las empresas adheridas al Código de Buenas Prácticas Tributarias*, 2016.

ARENILLA SAEZ, M.: «El apoyo a la toma de decisiones en la administración», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N°77, 1992.

CHICO DE LA CÁMARA, P. y VELASCO FABRA, G.: «La norma “UNE 19602”: ¿”desideratum” cosmético, o un paso más en aras de implantar una cultura ético-tributaria empresarial?», *Revista de fiscalidad internacional y negocios transnacionales*, N°11, 2019.

CONDE-RUIZ, J.I. y MARÍN, C.: «La crisis fiscal en España», *Anuario internacional CIDOB*, 2013.

DE MIGUEL, D. y GONZÁLEZ, M.: «Presente y futuro del *compliance* fiscal: la oportunidad (o casi necesidad) de contar con una norma estándar nacional que lo regule», *Actualidad jurídica Aranzadi*, N°947, 2018.

DIRECCIÓN GENERAL DE INDUSTRIA Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA: *Cifras PyME. Datos enero*, 2020.

DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS. SUBDIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA TRIBUTARIA. *Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español 2007-2017*, 2019.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: *Code of Good Practices on Fiscal Transparency. Declaration of Principles*, 1998.

FUENTES JIMÉNEZ, J.R.: «Educación para la libertad en Stuart Mill», *Revista Miscelánea de Investigación*, N°23, 2010.

GARCÍA NOVOA, C.: «Hacia un nuevo modelo de aplicación de los tributos (Reflexiones sobre el cumplimiento cooperativo)», *Revista española de Derecho Financiero*, N°183, 2019.

GIARRIZZO, V. y SIVORI, J.S.: «La inconsistencia de la moral tributaria. El caso de los moralistas evasores», *Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, N°10, 2010.

IGLESIAS GÓMEZ, J.V. y COBOS GÓMEZ, J.M.: «“Compliance” en materia tributaria», en ALCOLEA CANTOS, J.M. y PARDO PARDO, J.M. (coords.): *Defensa Corporativa y “Compliance”*, Aranzadi Editorial, Navarra, 2019.

JACOBSEN KLEVEN, H.: «How Can Scandinavians Tax So Much?», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, N°4, 2014.

LAGO PEÑAS, S.: *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer?*, Funcas, Madrid, 2018.

MACQUHAE, R.: «El populismo en un país petrolero», *Cuadernos Unimetanos*, N°29, 2012.

MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «El modelo de relación cooperativa y las buenas prácticas tributarias», *Revista de Contabilidad y Dirección*, Vol. 25, 2017.

MARTÍN OVIEDO, J.M.: «Reflexiones sobre Ética Fiscal», *Revista de Economía Política*, N°61, 1972.

MAUDOS VILLARROYA, J. y FERNÁNDEZ DE GUEVARA, J.: *Condiciones financieras de las empresas españolas: Efectos sobre la inversión y la productividad*, Fundación BBVA, Bilbao, 2020.

MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, J.: «La Relación Cooperativa como Modelo de Administración Tributaria: su aplicación en la administración tributaria española», *Consejo General de Economistas de España* 11/2018.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL: *Informe PISA 2018. Competencia financiera*, 2020.

MINISTERIO DE HACIENDA: *Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario española*, 2014.

NÚÑEZ, C.A. y FUSCO, M.: «La importancia de la sociología fiscal en el contexto actual», *Revista Movimiento*, N°6, 2018.

OCDE: *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*, Editions OCDE, 2016.

ORO TAPIA, L.R.: «La idea de legitimidad en Max Weber, Carl Schmitt y Guglielmo Ferrero», *Boletín jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, N°5, 2002.

PAREJA GARCÍA, B.: «El tax compliance y el cumplimiento tributario: nuevos retos empresariales», *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)*, N°12, 2018.

PASTOR ARRANZ, L.: «Metodología de la sociología fiscal: enfoque internacional en la investigación sociológica», en GONZÁLEZ GARCÍA, E., GARCÍA MUÑIZ, A., GARCÍA SANSANO, J. e IGLESIAS VILLALOBOS, L. (coords.): *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*, ACMS, Toledo, 2016.

ROLLNERT LIERN, G.: «El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia», *Teoría y Realidad Constitucional*, N°34, 2014.

SÁNCHEZ MACÍAS, J.I. y LEO CASTELA, J.I.: *Compliance tributario para pymes según la Norma UNE 19602*, Aenor, Madrid, 2020.

SÁNCHEZ MACÍAS, J.I. y RODRÍGUEZ LÓPEZ, F.: «Educación financiera para la inclusión financiera: una hoja de ruta», *eXtoikos*, N°17, 2015.

SANZ GÓMEZ, R.J. (2014). *La “relación cooperativa” entre la Administración Tributaria y las grandes empresas: análisis de la experiencia española* (Tesis doctoral, Universidad de Sevilla).

SANZ GÓMEZ, R.J.: «Derecho sancionador y fomento del cumplimiento voluntario: una propuesta de reforma», *Instituto de Estudios Fiscales*, N°11, 2019.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COMUNICACIÓN: *Las reformas del Gobierno de España. Determinación frente a la crisis*, 2012.

SERRANO MAÍLLO, S. y MARTÍN DE LLANO, M.I.: «La transparencia de la corona en el reinado de Felipe VI», en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (coord.): *31 visiones actuales de la Transparencia*, Acreditra, Madrid, 2017.

SOTO, J.Á.: «Esfuerzo fiscal y economía sumergida», *Think Tank Civismo*, Informe 02/2019.

SOTO MOYA, M. M.: «Los códigos de buenas prácticas tributarias: beneficios de adhesión», *Forum fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, N°258, 2019.

STATISTICS OF UNITED STATES BUSINESSES: *Annual Data Tables by Establishment Industry*, 2016.

THALER, R. y SUNSTEIN, C.: «Nudge: Improvising Decisions About Health, Wealth, and Happiness», *Constitutional Political Economy*, N°19, 2008.

UNIÓN EUROPEA. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integrar los nudges en las políticas europeas». Diario Oficial de la Unión Europea C 75, de 10 de marzo de 2017, pp. 28-32.